La democracia directa y el gobierno de los jueces Constitucionales

Ana Belén Morales Solis
Universidad San Francisco de Quito USFQ, estudiante del Colegio de Jurisprudencia,
Campus Cumbayá, Casilla Postal 17-1200-841, Quito 170901, Ecuador.
Correo electrónico: anabelenmcap@gmail.com

Recibido / Received: 25/02/2018
Aceptado / Accepted: 25/03/2018
DOI: doi.org/10.18272/lr.v5i1.1222

Citación

Morales Solis, A. B. «La Democracia Directa Y El Gobierno De Los Jueces Constitucionales». USFQ Law Review, Vol. 5, n.º 1, agosto de 2018, p. 19, doi:10.18272/lr.v5i1.1222.

Resumen

El ordenamiento jurídico ecuatoriano ha sufrido varias modificaciones en relación con la consulta popular por iniciativa ciudadana. Primero, el veintiuno de diciembre de 2015, una de las enmiendas constitucionales limitó el alcance la de consulta popular. Segundo, los precedentes de la Corte Constitucional del Ecuador han establecido reglas generales respecto al procedimiento de consulta popular por iniciativa ciudadana. Tercero, la Corte Constitucional ha emitido un reglamento que altera la contabilidad de plazos y términos del procedimiento de consulta popular.

"Donde haya leyes claras y precisas, el oficio de un juez no consiste más que en comprobar un hecho"[1]. No obstante, todas las modificaciones mencionadas han sido realizadas directa e indirectamente por parte la Corte Constitucional del Ecuador; entonces ¿el legislador no ha emitido leyes claras y precisas? Independiente de aquello, la Corte Constitucional, al hacer aclaraciones a normas relacionadas con la consulta popular, ha ocasionado restricciones al derecho de participación ciudadana. Esto a través de la obstaculización en el ejercicio de la democracia directa e incertidumbre en el procedimiento de consulta popular por iniciativa ciudadana.

De esta manera, se analizan tres puntos fundamentales. En primer lugar, el alcance de la consulta popular ha sido limitado, en virtud de que la enmienda constitucional de 2015 restringió el derecho de participación ciudadana. En segundo lugar, a través de jurisprudencia obligatoria, la Corte Constitucional del Ecuador ha establecido que el control constitucional se realiza luego de la recolección de firmas. Lo que ha llevado a que los ciudadanos tomen el riesgo de dedicar esfuerzos económicos y físicos a recolectar firmas con la incertidumbre de que las preguntas sean constitucionales. Esto ha conllevado la obstaculización e ineficacia del procedimiento de consulta popular. Finalmente, la Corte Constitucional, a través de su reglamento, ha cambiado el conteo de plazos y términos escudándose para no cumplir con los plazos establecidos en la Constitución. Así, todas las actuaciones de la Corte Constitucional del Ecuador han llevado a determinar un claro gobierno de los jueces.

Palabras clave

Democracia directa, consulta popular, participación ciudadana, Corte Constitucional, Constitución del Ecuador, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, gobierno de los jueces.

1 Beccaria, Cesare. *De los delitos y de las penas.* Bogotá: Temis, 2013, p. 19.

Direct democracy and the government of Constitutional judges

Abstract

The Ecuadorian legal system has undergone several modifications in relation to popular consultation by citizen initiative. First, on December 21, 2015 one of the constitutional amendments has limited the scope of popular consultation. Second, the precedents of the Constitutional Court of Ecuador have established general rules regarding the popular consultation procedure by citizen initiative. Third, the Constitutional Court has issued a regulation that alters the accounting of terms of the popular consultation procedure.

When the laws are clear and precise, the function of the judge is only to prove a fact[2]*. However, all the modifications have been made directly and indirectly by the Constitutional Court of Ecuador. So, the legislator has not issued clear and precise norms? Independent of that, the Constitutional Court, searching to clarify and specify normative precepts, has occasioned restrictions on the rights to citizen participation, obstacles to the exercise of direct democracy and uncertainty in the popular consultation instead.*

In this way, three fundamental points will be analyzed. First, the scope of the popular consultation has been limited by virtue of a constitutional amendment restricting the right of citizen participation. Secondly, through compulsory jurisprudence, the Constitutional Court of Ecuador has established that constitutional control is carried out after the collection of signatures, leading to citizens taking the risk of devoting economic and physical efforts to collect signatures with uncertainty that the questions are constitutional. This has led to hindering and ineffectiveness of the popular consultation procedure. Finally, the Constitutional Court, through its regulations, has changed the counting of deadlines and terms by shielding itself from the deadlines established in the constitution. Thus, all the actions of the Constitutional Court of Ecuador have led to a clear government of the judges.

Keywords

Direct democracy, referendum, citizen participation, Constitutional Court, Constitution of Ecuador, Organic Law of Jurisdictional Guarantees and Constitutional Control, government of judges.

2 Traducción libre. *Ibíd.*

1. Introducción

"La estructura jerárquica de la organización judicial era infinita y ni siquiera era abarcable para el especialista"[3]. Estructura infinita que se ve reflejada en la Corte Constitucional al momento de tomar sus decisiones, decisiones que definitivamente llevan a dudas innumerables.

¿Son constitucionales las decisiones de la Corte Constitucional? En los últimos diez años, el alcance y procedimiento de la consulta popular ha sufrido varios cambios constitucionales, legales y reglamentarios que han dejado muchos vacíos legales e incertidumbres. Las facultades otorgadas a la Corte Constitucional (en adelante, Corte Constitucional o Corte) han abierto puertas para que se pueda ampliar, cambiar o restringir disposiciones constitucionales y legales. ¿Existe o no un gobierno de los jueces constitucionales?

En la presente investigación, se busca analizar la consulta popular por iniciativa ciudadana en ejercicio de la democracia directa. La democracia es un elemento esencial de la estructura del Estado ecuatoriano y de su forma de gobierno[4]; comprende la participación ciudadana como un derecho de todos los ciudadanos[5]. Así, es de gran importancia analizar si los ciudadanos pueden o no ejercer el derecho de participación ciudadana libre de incertidumbres y obstáculos, libre de presiones plasmadas en decisiones de la Corte ¿Qué papel juega la Corte Constitucional al garantizar o no nuestros derechos?

En primer lugar, se realizará un recuento del surgimiento de la democracia directa en virtud de la participación ciudadana. En segundo lugar, se realizará un recuento de la consulta popular por iniciativa ciudadana en Ecuador. En tercer lugar, se analizará cómo la consulta popular por iniciativa ciudadana se encuentra en un espacio de incertidumbre en tres aspectos distintos: (i) se analizará cómo el alcance de la consulta popular por iniciativa se ha limitado restringiendo el derecho de participación ciudadana, esto en virtud de interpretaciones arbitrarias y simplistas; (ii) se examinará cómo el procedimiento de consulta popular es ineficiente y resulta ser un obstáculo para el ejercicio de la democracia directa, tergiversando el objetivo esencial del control constitucional; y, (iii) se estudiará cómo la Corte Constitucional del Ecuador ha llegado al punto de crear reglamentos para alterar la forma de contar los plazos y términos legales, escudándose para no cumplir con preceptos constitucionales y legales.

¿Hasta qué punto los jueces constitucionales, en ejercicio de sus funciones, tergiversan, limitan y obstaculizan el derecho de la ciudadanía a convocar a consulta popular? Si es así, es claro el reflejo del gobierno de los jueces que lleva a la afectación de derechos constitucionales.

3 Kafka, Franz. *El proceso*. Quito: Libresa, 2011, p. 172.
4 Constitución de la República del Ecuador. Artículo 1. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.
5 Constitución de la República del Ecuador. Artículo 95. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.

2. La democracia y el derecho de la participación ciudadana

¿Quién tiene la titularidad de la soberanía? Una posible respuesta es el pueblo, y a esta la llamamos democracia[6]. Etimológicamente, la palabra democracia proviene de *dêmos* y *krátos* que significan pueblo y poder, respectivamente[7]. El poder reside en los ciudadanos y no en alguien en particular.

La democracia es de origen griego y fue usada por los atenienses para referirse a su forma de gobierno del siglo VI a.C., antes de vivir bajo la monarquía. La institucionalización se realizó a través de la asamblea, formada por todos los ciudadanos de pleno derecho que debatían varios temas de interés. No obstante, la participación de la ciudadanía se redujo a unos pocos ya que muchos no podían o no les interesaba asistir a cada reunión cambiando así, la noción de democracia[8].

En el trascurso del tiempo y por temas prácticos, surgió la delegación de la soberanía a instituciones gubernamentales; es decir, la democracia representativa la cual fue consolidada en el siglo XIX fundamentándose en la separación de poderes[9]. La noción moderna de democracia establece que la soberanía y el poder del Estado pertenecen por derecho a todos los ciudadanos, sin exclusiones. La finalidad es el control, intervención y participación en el poder político para que el gobierno actúe conforme la voluntad del pueblo buscando lo que la noción tradicional de democracia[10].

En nuestro país, la democracia se ve fundamentada en el artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante Constitución) que establece que "la soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución"[11]. De igual manera, el artículo 95 de la Constitución establece:

> [Los] ciudadanos […] participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano[12].

Además, la misma norma establece que la participación de la ciudadanía es un derecho[13]. Así, la democracia se ejerce a través de la participación ciudadana, la cual puede reflejarse en distintos mecanismos. La Constitución determina que

6 Rodríguez, Blanca y Francés, Pedro. Filosofía Política II. Tema I. Apuntes de clase, 2010, p. 8.
7 Guariglia, Osvaldo. "Democracia: Origen, concepto y evolución según Aristóteles". *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho* 33 (2010), p. 158.
8Rodríguez, Blanca y Francés P. *Filosofía Política II. Óp. cit.*, pp. 3-5.
9 *Id.*, p. 15.
10 *Ibíd.*
11 Constitución de la República del Ecuador. Artículo 1. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.
12 Constitución de la República del Ecuador. Artículo 95. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.
13 *Eiusdem*.

el derecho a la participación se ejerce a través de la democracia representativa, directa y comunitaria[14]. Primero, la democracia representativa o democracia indirecta consiste en que "el pueblo no gobierna, pero elige representantes que lo gobiernen"[15]. Este mecanismo no ha dejado de generar inconvenientes. Cuando el pueblo soberano es representado pierde el poder, lo que genera que las decisiones tomadas por los representantes no siempre sirven a los intereses de sus representados[16].

Segundo, la democracia directa se ejerce a través de mecanismos como el referéndum, iniciativa popular y revocatoria de mandato garantizando la participación directa de la ciudadanía. Muchos dicen que dichos instrumentos no son de democracia directa, sino semidirecta, ya que continúa predominando el sistema representativo[17].

Tercero, respecto a la democracia comunitaria, la Constitución no determina exactamente en qué consiste. El Consejo Nacional Electoral (en adelante, CNE), a través de su opinión electoral, ha determinado lo que comprende la democracia comunitaria. Así, se ha establecido que la democracia comunitaria abarca dos aspectos: (i) reconocimiento de un modo de vida ancestral proponiendo la organización y convivencia entre los diversos grupos mediante equidad; y, (ii) mecanismo de administración colectiva de un pueblo o nacionalidad considerando sus usos, costumbres, formas de vida y convivencia con la naturaleza[18].

Además, la democracia comunitaria puede definirse como un proceso en construcción para que exista interculturalidad en busca de diálogo entre diversos[19]; este tipo de democracia hace alusión a formas y mecanismos para designar autoridades y toma de decisiones en comunidades tradicionales[20]. Como se puede observar, a pesar de que se ha intentado definir a la democracia comunitaria, no se ha logrado por completo. El término es muy amplio, pues involucra interculturalidad, equidad, respeto de costumbres, vida ancestral, diálogo, designación de autoridades, decisiones de comunidad, entre otros aspectos. De esta manera, la definición de democracia comunitaria todavía debe desarrollarse, determinarse y limitarse.

Retomando la democracia directa ya mencionada, en las ciudades-Estado de la Grecia clásica, este mecanismo consistía en que los ciudadanos participaban directa y continuamente en la toma de decisiones acerca de los asuntos de la comunidad[21].

14 *Eiusdem.*
15 Sartori, Giovanni. *Teoría de la democracia*. Volumen II. Madrid: Alianza Editorial, 1988, p. 41.
16 Prud'homme, Jean François. "Consulta popular y democracia directa". *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrátiva* XV (2003), p. 11.
17 Duverger, Maurice. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. París: Presses Universitaires de France, 1955, p. 93.
18 Pozo Bahamonde, Juan Pablo. "Democracia comunitaria: descolonizar el saber, reinventar el poder". *Gaceta de Análisis Político Electoral* 7 (2014), p. 9.
19 *Ibíd.*
20 Rivas, Alexis. "Retos y perspectivas de la democracia comunitaria". *Serie Gaceta Opinión Electoral* 7, (2014), p.12.
21 Prud'homme, Jean François. "Consulta popular y democracia directa". *Óp. cit.*, p. 2.

La democracia directa es una forma de gobierno en la cual “el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder”[22]. Con el trascurso del tiempo, se ha establecido que existen dos tipos de democracia directa: (i) la democracia observable que consiste en que el pueblo se reúne en asamblea y participa directamente en la ratificación de leyes; y, (ii) la democracia directa de referéndum en que se puede consultar permanentemente a los ciudadanos sobre asuntos públicos[23].

Actualmente, en nuestra legislación, existen varios instrumentos de democracia directa. El artículo 5 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (en adelante, LOPC) establece como mecanismo de democracia directa la iniciativa popular normativa, el referéndum, la consulta popular y revocatoria de mandato[24]. En primer lugar, la iniciativa popular normativa consiste en que los ciudadanos pueden directamente proponer proyectos normativos al órgano legislativo[25]. En segundo lugar, el referéndum es el mecanismo en que los ciudadanos son convocados para aceptar o rechazar una propuesta de gobierno como consultas de carácter normativo. En tercer lugar, la revocatoria de mandato consiste en que, a través de una petición popular, se somete a aprobación la permanencia del cargo de un representante electo antes del plazo determinado en la ley. Finalmente, la consulta popular es el mecanismo en que los ciudadanos aceptan o rechazan una propuesta proveniente de los mismos ciudadanos; así la consulta popular es una subcategoría del referéndum[26]. La presente investigación busca analizar la consulta popular por iniciativa popular como instrumento de democracia directa.

3. La consulta popular por iniciativa ciudadana

Los ciudadanos, a través de la democracia directa, pueden tomar decisiones gubernamentales respecto a temas concretos. Aquello puede ejercerse mediante el mecanismo de consulta popular[27].

La consulta popular es la institución mediante la cual las autoridades indagan la posición de los ciudadanos respecto cuestiones concretas; se realiza mediante voto aprobatorio o desaprobatorio[28].

Existen dos formas de consulta popular por iniciativa ciudadana. La primera forma es cuando, una vez enviada una propuesta de reforma constitucional a la Asamblea Nacional y esta no responde en el plazo de un año, se podrá solicitar al CNE que se convoque a consulta popular, sin necesidad de presentar el ocho por ciento de res-

22 Sartori, Giovanni. *Teoría de la democracia. Óp. cit.*, p. 346.
23 Prud’homme, Jean François. “Consulta popular y democracia directa”. *Óp. cit.*, p. 8.
24 LOPC. Artículo 5. Registro Oficial 175 Suplemento de 2 de febrero de 2010.
25 Constitución de la República del Ecuador. Artículo 103. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.
26 Lawrence, Farley. *Plebiscite and Sovereignty*. Boulder: Westview Press, 1986, p. 23.
27 Corte Constitucional del Ecuador. *Caso 0002-10-CP*. Dictamen, 25 de septiembre de 2013.
28 Ossorio, Manuel. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Primera edición. Guatemala: Datascan, pp. 217-218.

paldo de inscritos en el registro electoral[29]. La segunda forma es cuando se presenta de manera directa al CNE la solicitud de convocatoria a consulta popular.

La solicitud de consulta popular que se presenta directamente al CNE puede provenir de: (i) el presidente de la República sobre cualquier asunto que se estime conveniente; (ii) la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados, con la decisión de las tres cuartas partes de sus integrantes; o, (iii) por iniciativa ciudadana con el respaldo del cinco por ciento o más de personas inscritas en el Registro Electoral, si es de carácter nacional; y, con el diez por ciento o más, si la iniciativa es de carácter local[30].

Como se ha mencionado, el presente análisis se limita al procedimiento de consulta popular por iniciativa ciudadana.

4. La consulta popular por iniciativa ciudadana, presente en un ambiente de incertidumbre

El procedimiento de consulta popular por iniciativa ciudadana ha sufrido cambios constitucionales, cambios plasmados en precedentes jurisprudenciales y cambios dispuestos en reglamentos. Esto ha llevado a que la Corte Constitucional se pronuncie tratando de llenar vacíos, pero lo único que se ha logrado es generar más incertidumbre y aparentes violaciones de derechos constitucionales. Así, se analizará: (i) cuál es el alcance de la consulta popular por iniciativa ciudadana; (ii) cómo es el procedimiento de la consulta popular por iniciativa ciudadana; y, (iii) cuál es el plazo para el dictamen de constitucionalidad en el procedimiento de consulta popular por iniciativa ciudadana.

4.1. Alcance de la consulta popular por iniciativa ciudadana

La iniciativa popular es el procedimiento que permite proponer una modificación legislativa, enmienda constitucional, entre otros temas[31]. Antes de la reforma constitucional del veintiuno de diciembre de 2015, el artículo 104 mencionaba de manera expresa: "La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular **sobre cualquier asunto**" (énfasis añadido)[32]; y, en el mismo artículo inciso sexto se establecen dos únicas excepciones: (i) respecto asuntos de tributos; y, (ii) organización político administrativa[33]. No obstante, con la enmienda constitucional del veintiuno de diciembre de 2015, la Asamblea Nacional eliminó el

29 Constitución de la República del Ecuador. Artículo 103. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.
30 Constitución de la República del Ecuador. Artículo 104. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.
31 Prud'homme, Jean François. "Consulta popular y democracia participativa". *Óp. cit.*, p. 14.
32 Constitución de la República del Ecuador. Artículo 4. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.
33 *Eiusdem*.

término: sobre cualquier asunto[34]. Actualmente, la Constitución solo mantiene los dos límites mencionados[35].

La eliminación del carácter amplio de la consulta popular ha sido sujeto a muchas críticas; entre ellas, el hecho que la enmienda abre la puerta a la interpretación arbitraria de la Corte Constitucional[36].

A pesar de dicho cambio constitucional, el artículo 21 de la LOPC mantiene: "La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular **sobre cualquier asunto**" (énfasis añadido)[37]. Así, aparentemente, el alcance de la consulta por iniciativa popular continúa siendo amplio. Sin embargo, en el mismo artículo de la LOPC se establece más límites que la Constitución determina: "Las consultas populares solicitadas por […] la ciudadanía no podrán referirse a asuntos relativos a **tributos, a gasto público o a la organización político administrativa** del país" (énfasis añadido)[38]. La norma añade otro límite o excepción distinta a las que la Constitución establece.

Lo mencionado, se merece varias críticas. En primer lugar, no resulta lógico que, en la Constitución, se haya eliminado la frase cualquier asunto, pero se haya mantenido en la LOPC. En segundo lugar, cómo es posible que, a través de la LOPC, se establezca un límite adicional que la Constitución no lo establece. Aparentemente, lo que la Asamblea Nacional buscaba con la enmienda constitucional era garantizar la armonía jurídica; caso contrario, la limitación adicional de la LOPC sería inconstitucional. ¿Cómo era posible que la Constitución estableciera el alcance amplio de la consulta por iniciativa con dos únicas excepciones y una ley inferior estableciera más límites? Evidentemente aquello, era inconstitucional.

Así, cuando se eliminó el carácter amplio de la consulta popular, aparentemente, ya no resulta ser contradictorio e inconstitucional que una ley inferior realice más limitaciones. Es decir, que las limitaciones a derechos de participación en consulta popular por iniciativa ciudadana quedarán a criterio del legislador[39].

Considero que, a pesar de la enmienda, el precepto sigue siendo inconstitucionalidad. Ello en virtud de que, actualmente, la Constitución sigue manteniendo los dos únicos límites y la norma inferior agrega otro más. Por más que se haya eliminado el carácter amplio, la ley no tiene por qué establecer más límites de que los que la Constitución

34 Enmiendas a la Constitución a la República del Ecuador. Artículo 1. Registro Oficial 653 Suplemento de 21 de diciembre de 2015.

35 Constitución de la República del Ecuador. Artículo 104. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.

36 La Línea de Fuego. *Las "Enmiendas" a la Constitución propuestas por el correísmo*, 2015. https://lalineadefuego.info/2015/02/02/las-enmiendas-a-la-constitucion-propuestas-por-el-correismo-por-montecristi-vive/ (acceso: 14/02/2018).

37 LOPC. Artículo 21. Registro Oficial 175 Suplemento de 2 de febrero de 2010.

38 *Eiusdem*.

39 Pozo, Fabián. *Enmiendas que sustituyen la Constitución, Estatizando los Derechos Ciudadanos*, 4 de septiembre de 2014. http://fabianpozo.blogspot.com/2014/09/enmiendas-que-sustituyen-la.html (acceso: 16/02/2018).

establece. De esta manera, eliminar la frase sobre cualquier asunto, solo produjo que la contradicción con las normas inferiores no sea tan evidente, pero esta se mantiene.

Por otro lado, es inevitable cuestionar el hecho de que, para garantizar una aparente armonía del ordenamiento jurídico, la solución haya sido cambiar la Constitución y no la norma inconstitucional. ¿Acaso prevalece mantener en el ordenamiento jurídico normas inferiores en vez de mantener la integridad de la Carta Magna? Con esto, es claro que lo que se buscó es limitar alcance de la consulta popular por iniciativa y con ello, limitar el derecho a la democracia directa de todos los ciudadanos.

La enmienda constitucional del veintiuno de diciembre de 2015 restringió derechos, en este caso, el derecho a la participación ciudadana y a la democracia directa. La eliminación de la amplitud restringe su participación y su cercanía con el poder en diversos espacios[40]. Según los artículos 441 y 442 de la Constitución, la Carta Magna no puede ser enmendada ni puede existir reforma parcial cuando exista restricción de derechos[41]. La restricción de derechos implica una limitación a los mismos, sin que ello signifique su eliminación[42]. Así, el hecho que la ciudadanía ya no tenga el derecho a convocar a consulta popular sobre cualquier asunto limita su alcance y, por ende, restringe el derecho. Si lo que se buscó fue una restricción de derechos, era necesario que se convocara a una nueva Asamblea Constituyente[43] y no que se modificara la Constitución a través de una enmienda.

Cuando la Corte Constitucional analizó la constitucionalidad de la enmienda propuesta, existieron argumentos que sostenían la existencia de restricción de derechos. No obstante, la Corte concluyó que la misma Constitución establece límites y que, al ya ser limitada, "no hay una afectación al contenido del derecho, pues permanece incólume"[44] y por ende, procede el trámite de la enmienda constitucional[45].

En este punto, la Corte no se percató de que existen leyes inferiores que limitan más el derecho a convocar a consulta popular. Al eliminar la amplitud de la consulta popular, se dio paso a que el derecho puede seguir limitándose por leyes inferiores y que, por ende, exista limitación al derechos de participación. La única forma por la que se podía restringir el derecho, de tal manera, era a través de una nueva constitu-

40 La Línea de Fuego. *Las "enmiendas" a la Constitución*, 2015. *Óp. cit*.

41 Constitución de la República del Ecuador. Artículos 441 y 442. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.

42 Fanático del Derecho. *La restricción y suspensión de derechos (artículo 29). Los Derechos Humanos que no se suspenden son los inherentes a la persona y por ello Derechos Fundamentales también llamados Humanos*, 2 de septiembre de 2014. https://fanaticodelderechoysulogica.wordpress.com/2014/09/02/restriccion-y-suspension-de-derechos-articulo-29-los-derechos-humanos-que-no-se-suspenden-son-los-inherentes-a-la-persona-y-por-ello-derechos-fundamentales-tambien-llamados-humanos/ (acceso: 22/02/2018).

43 Constitución de la República del Ecuador. Artículo 441. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.

44 Corte Constitucional del Ecuador. *Caso 0001-14-RC*. Dictamen, 31 de octubre de 2014.

45 *Ibíd*.

yente. Como muchos ciudadanos exigían[46]. No obstante, la Corte Constitucional, intérprete máximo de la Constitución[47], determinó todo lo contrario.

Por lo tanto, la Corte Constitucional ha permitido que el alcance de la consulta popular se limite y con ellos el derecho de participación de los ciudadanos. También ha abierto las puertas para que el legislativo pueda realizar más restricciones. Además, es posible que la misma Corte pueda realizar interpretaciones discrecionales ya que no existe el carácter amplio que impedía restringir el derecho. Finalmente, se considera que el hecho que la Constitución establezca dos únicas excepciones, ampliarlas sería inconstitucional.

4.2. Procedimiento de la consulta popular por iniciativa ciudadana

Cuando los ciudadanos deseen convocar a consulta popular deben solicitar al CNE el formato de formulario de recolección de firmas de respaldo adjuntando el texto de preguntas planteadas. La entidad entregará los formularios y, en el plazo de 180 días, los ciudadanos deberán entregar el formulario con el respaldo de firmas. El CNE verificará las firmas y emitirá el informe en un plazo máximo de quince días. Si se cumplen los requisitos, la entidad enviará a la Corte Constitucional el informe para que se emita el dictamen de constitucionalidad[48]. A partir del dictamen de la Corte Constitucional que indique el cumplimiento de requisitos, el CNE tiene el plazo de 15 días para convocar a consulta popular[49].

Como se podrá observar, en este procedimiento también es necesario el dictamen previo de la Corte Constitucional sobre su constitucionalidad[50]. La Constitución establece que la Corte Constitucional emitirá dictamen previo y vinculante[51]. Asimismo, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, LOGJCC) establece que la Corte Constitucional es competente para ejercer el control de constitucionalidad sobre convocatorias a consultas populares, excepto cuando se consulta la revocatoria del mandato[52]. El artículo 127 de la LOGJCC establece que "la Corte Constitucional realiza un control automático de la constitucionalidad de todas las convocatorias a consulta popular"[53].

46 El Telégrafo. "Una reforma simple a Constitución requiere voto de 91 legisladores". *El Telégrafo*. 20 de febrero de 2013, pár. 12.
47 Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, LOGJCC). Artículo 170. Registro Oficial 52 Suplemento de 22 de octubre de 2009.
48 Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria del Mandato. Artículo 19. Registro Oficial 513 Suplemento de 2 de junio de 2015.
49 Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria del Mandato. Artículo 30. Registro Oficial 513 Suplemento de 2 de junio de 2015.
50 Constitución de la República del Ecuador. Artículo 104. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.
51 Constitución de la República del Ecuador. Artículo 438. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.
52 LOGJCC. Artículo 75. Registro Oficial 52 Suplemento de 22 de octubre de 2009.
53 LOGJCC. Artículo 127. Registro Oficial 52 Suplemento de 22 de octubre de 2009.

El control se ejerce en los mismos términos y condiciones que el control constitucional de la convocatoria a referendo[54]. Así, la Corte Constitucional revisará el aspecto formal y material[55]. Respecto al primero, la Corte verificará: (i) el cumplimiento de reglas procesales; (ii) la competencia en el ejercicio del poder de reforma; y, (iii) la garantía plena de la libertad del elector, el cumplimiento de las cargas de claridad y lealtad[56].

Una vez determinada la constitucionalidad mediante el control formal, se realiza el control material. La Corte Constitucional verifica que los considerados no induzcan las respuestas del elector y que exista concordancia plena entre el considerando que introduce la pregunta y el texto normativo. Además, se verificará el empleo de lenguaje neutro y sin carga emotiva, sencillo y comprensible; la relación directa de causalidad entre el texto y la finalidad de la pregunta; y, que no se proporcione información que no guarde relación con el texto[57].

Finalmente, como control material, la Corte Constitucional también verificará el control constitucional del cuestionario. De esta manera, el artículo 105 de la LOGJCC establece que se controlará: (i) la formulación de una sola cuestión por cada pregunta; (ii) la posibilidad de aceptar o negar varios temas individualmente en la misma consulta; (iii) no establecer excepciones puntuales que beneficien un proyecto; y, (iv) que la propuesta tenga efectos jurídicos y modificaciones al sistema jurídico.

De esta manera, la Corte Constitucional realiza el control de varios aspectos. Ante esto, surge la pregunta: ¿la Corte, como máximo intérprete de la Constitución, debe revisar temas formales? Además, ¿es práctico y eficiente el control de constitucionalidad?

Respecto a la primera pregunta, la Constitución establece que la Corte es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y administración de justicia en esta materia[58]. El artículo 438 del mismo instrumento normativo establece que la Corte Constitucional emitirá dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de convocatorias a consultas populares[59]; es decir, que la Corte debería verificar, únicamente, que la convocatoria sea realizada conforme la establece la Constitución, que no sea contraria a la Constitución. Así, parecería ser que el control de la Corte debe limitarse a revisar que se cumplan disposiciones constitucionales no legales.

54 *Eiusdem.*
55 Corte Constitucional del Ecuador. *Caso 0002-10-CP*. *Óp. cit.*
56 LOGJCC. Artículo 103. Registro Oficial 52 Suplemento de 22 de octubre de 2009.
57 LOGJCC. Artículo 104. Registro Oficial 52 Suplemento de 22 de octubre de 2009.
58 Constitución de la República del Ecuador. Artículo 429. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.
59 *Eiusdem.*

A pesar de ello, por la LOGJCC, norma inferior, la Corte revisa que se cumplan requisitos formales, control que ya lo hace el CNE[60]. Así, la revisión del proceso de consulta popular por iniciativa pasa por un doble filtro que parece no ser necesario y que, por lo contrario, puede ser un obstáculo de toda consulta popular.

Como se mencionó previamente, la Corte Constitucional primero revisa temas formales; sin que se cumpla estos requisitos, no se puede analizar el fondo. No obstante, si el objetivo del dictamen es analizar la constitucionalidad de la convocatoria; es decir, que lo que abarca la convocatoria no sea contrario a la Constitución, por qué se analiza detenidamente que se cumplan preceptos legales y reglamentarios, algo que no lo establece la Constitución; y, si no se cumplen dichos preceptos, la convocatoria no puede ser analizada de fondo, análisis que exige la Constitución. Así, valga hacerse la pregunta ¿podría conllevar esto a un tema de incumplimiento de funciones?

En relación a la practicidad y eficiencia del control constitucional. El artículo 100 de la LOGJCC que establece que cuando se solicita que la Corte determine el procedimiento de reforma constitucional y esta es por iniciativa ciudadanía, el control se realiza antes de dar inicio a la recolección de las firmas requeridas para la respectiva convocatoria a referéndum o para la presentación a la Asamblea Nacional[61]. Esto ha sido ratificado en el dictamen 001-14-DRC-CC[62]. Aquello resulta totalmente lógico, ¿cómo empezar a recolectar firmas sin saber qué procedimiento se deberá seguir?

Lo mencionado continuaría siendo lógico si también se aplicaría a convocatorias a consultas populares por iniciativa popular. Los ciudadanos, primero, deben recolectar el respaldo del cinco por ciento o más de firmas de personas inscritas en el Registro Electoral, si es de carácter nacional; y, el diez por ciento o más, si la iniciativa es de carácter local[63]. Así, por ejemplo, para la solicitud de consulta popular del Yasuní se calculó que se debía recolectar 3334 firmas diarias en los ciento ochenta días de plazo[64]; alrededor de seiscientos mil firmas. En la propuesta a consulta popular presentada por el colectivo Rafael Contigo Siempre, Pamela Aguirre aseguró que la impresión de formularios le costó dos mil dólares y su movilización por el país alrededor de tres mil dólares; además, requirió de mucha gente aparentemente voluntaria que permitiera la recolección de firmas[65]. Definitivamente la cantidad de firmas que se requiere es alta y para ello se necesita de muchos esfuerzos económicos y físicos. Ahora, supongamos que los ciudadanos reunimos el número de firmas necesarias, adjuntamos todos los requisitos adicionales, y finalmente, la Corte dice

60 Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria del Mandato. Artículo 29. Registro Oficial 513 Suplemento de 2 de junio de 2015.

61 LOGJCC. Artículo 100. Registro Oficial 52 Suplemento de 22 de octubre de 2009.

62 Corte Constitucional del Ecuador. *Caso 0001-14-RC. Óp. cit.*

63 Constitución de la República del Ecuador. *Eisudem*. Artículo 104.

64 La Hora. “Empezó la recolección de firmas para consulta popular por el Yasuní”. *La Hora,* 16 de octubre de 2013, pár. 1.

65 Aguirre, Pamela. Citada en El Universo. “Colectivo Rafael Contigo Siempre ultima firmas para que presidente sea candidato”. *El Universo*, 8 de agosto de 2016, pár. 13.

que las preguntas eran inconstitucionales. Definitivamente, sería práctico que la Corte determinara que las preguntas son o no constitucionales para, según ello, proceder a la fase costosa de recolección de firmas.

En el dictamen 001-13-DCP-CC, la Corte Constitucional se pronunció sobre las preguntas formuladas por Galo Lara Yépez, el solicitante. La propuesta de consulta popular era respecto a la regulación de trasmisión, contenido, gastos, sanción, entre otros aspectos de cadenas presidenciales y organismos públicos. La Corte, en la fase de admisibilidad, solicitó el respaldo de ciudadanos; es decir, los formularios con las firmas de los ciudadanos. No obstante, el solicitante mencionó que mientras se recogían las firmas él solicitó que se enviara a la Corte Constitucional para que determinase si las preguntas están de acuerdo con la Constitución y la ley[66].

Ante esto, la Corte Constitucional mencionó que el control formal busca proteger la legitimidad democrática para realizar la pregunta; luego del control formal, se puede realizar el control material. Se concluye que no se cumplen los requisitos formales en virtud de que el solicitante no presentó al CNE el respaldo electoral. Además, se determina que el control constitucional no es antes de la recolección de firmas[67].

A pesar de ello, en el mismo dictamen la Corte Constitucional reconoce textualmente:

> [L]a Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, y la actual han admitido a trámite solicitudes de control de constitucionalidad acerca de **preguntas que eventualmente** [podrían] plantearse en consultas populares por iniciativa ciudadana (énfasis añadido)[68].

Es decir, reconoce que, en varios casos, se ha admitido analizar la constitucionalidad de las preguntas sin que sea necesario presentar el respaldo electoral. No obstante, la Corte Constitucional insiste en su posición inicial, de tal manera que establece su decisión como regla jurisprudencial de aplicación obligatoria con efecto *erga omnes*[69].

Aparentemente, la Corte deja en claro que el control se realiza una vez presentado el respaldo electoral. Pero la pregunta se mantiene: ¿qué sucede si las preguntas eran inconstitucionales y ya se cuenta con el respaldo? Si son inconstitucionales, ¿se debe corregir las preguntas y nuevamente recolectar firmas? Esto, evidentemente, constituye un obstáculo para el ejercicio del derecho democrático; con qué seguridad un ciudadano realiza sus esfuerzo para recolectar firmas si estos pueden ser en vano por decisión de la Corte.

66 Corte Constitucional del Ecuador. *Caso 0002-10-CP. Óp. cit.*
67 *Ibíd.*
68 *Ibíd.*
69 *Ibíd.*

4.3. Plazo de la Corte Constitucional para la emisión del dictamen de consulta popular

La LOGJCC establece, en su artículo 105, que "[s]i la Corte Constitucional no resolviere sobre la convocatoria, los considerandos y el cuestionario del referendo, dentro del término de **veinte días siguientes a haber iniciado el respectivo control previo**, se entenderá que ha emitido dictamen favorable"(énfasis añadido)[70]. Adicionalmente, en el inciso final del mismo instrumento se establece que la omisión de no emitir el dictamen en el plazo establecido dará lugar a las sanciones administrativas que correspondan[71].

El Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (en adelant, RSPCCC) establece, en su artículo 85, que el juez ponente emitirá su proyecto de dictamen dentro del término de diez días, el cual luego se pondrá a conocimiento del Pleno de la Corte, quien lo resolverá dentro del término de diez días[72]. De esta manera, se ratifica que la Corte tiene veinte días para emitir el dictamen, el cuál se divide en diez días para el dictamen borrador del juez ponente y diez días para la decisión final.

Lo que permanece en duda es desde cuándo se cuenta el término de veinte días. La LOGJCC menciona que es desde que se inicia el control previo[73], pero ¿cuándo se entiende iniciado el control previo?

El artículo 85 de la RSPCCC menciona, en su inciso final, que los términos se contarán conforme el artículo 9 del mismo instrumento. Cabe recalcar que este inciso fue sustituido en noviembre de 2011; antes mencionaba que el juez ponente emitirá su proyecto de dictamen el en término de diez días a partir del momento en que el expediente se encuentre en el despacho y lo remitirá a Secretaría General. El Pleno de la Corte resolverá dentro del término de diez días posteriores a la notificación de la recepción del proceso, por parte de la Secretaría General.

Así, continuando con la normativa vigente, el artículo 9 del RSPCCC que fue remitido por el artículo 85 de la misma norma establece:

> Los plazos y términos a los que se refiere la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se aplicarán a la fase de impulsión judicial **que se inicia a partir del día siguiente a que el expediente se encuentre listo para la decisión** de las distintas Salas de Admisión, Selección y Revisión, al despacho de la jueza o juez sustanciador o al despacho del Pleno de la Corte. **No se computarán dentro del cálculo de plazos y términos el tiempo durante el cual el expediente no se encuentre al despacho** del juez, de las salas […] o del Pleno

70 LOGJCC. Artículo 105. Registro Oficial 52 Suplemento de 22 de octubre de 2009.
71 *Eiusdem.*
72 RSPCCC. Artículo 85. Registro 613 Suplemento de 22 de octubre de 2015.
73 LOGJCC. Artículo 105. Registro Oficial 52 Suplemento de 22 de octubre de 2009.

> […]. **Los plazos y/o términos deberán comenzar a contarse a partir del día siguiente de efectuada la notificación de la providencia o auto de avoco de la causa** por parte del juez o de las distintas Salas, **y desde que el expediente haya sido incluido para conocimiento del Pleno** […]
>
> Cuando se trate el asunto dentro del orden del día por el Pleno de la Corte Constitucional se entenderá la impulsión **desde que se encuentra al despacho del Pleno**.
>
> Cuando el Pleno […], las salas […], y las juezas o jueces constitucionales soliciten apoyo técnico jurisdiccional, ordenen la práctica de diligencias y/o soliciten estudios especializados **se suspenderá el cómputo de los plazos o términos** […] (énfasis añadido)[74].

De esta manera, el RSPCCC determinaba, antes, que el término para el dictamen se contaba desde que el expediente se encuentre al despacho. Actualmente, resulta que los términos y plazos se cuentan: (i) a partir del día siguiente a que el expediente se encuentre listo para la decisión y que esté al despacho del juez, las salas o el pleno; (ii) a partir del día siguiente de efectuada la notificación de la providencia o auto de avoco de la causa. Además, los plazos pueden ser suspendidos[75].

Es decir, que los plazos se cuenta desde el día siguiente de notificado el avoco de la causa pero se suspende el cálculo si el expediente no está en al despacho del juez, además, se suspende si se solicita apoyo técnico jurisdiccional. Como se mencionó previamente, la LOGJCC establece que el plazo del dictamen es de veinte días después de haber iniciado el respectivo control previo; con el RSPCCC, es plausible interpretar que el inicio del control previo es luego de avocado el conocimiento de la causa y sin tomar en cuenta el tiempo que el expediente no está al despacho.

¿Nos genera esto seguridad jurídica? En primer lugar, es inconcebible que un reglamento limite las disposiciones constitucionales. El inicio del procedimiento, en general, es desde presentada la solicitud a demanda[76]. Así, resultaba lógico que el inicio del control previo sea desde que se presenta la solicitud; no obstante, el RSPCCC cambia el sentido lógico y decide establecer que el inicio del proceso es posterior al momento de presentada la solicitud. En segundo lugar, el RSPCCC establece no tomar en cuenta el tiempo que el expediente no está al despacho ¿cómo los ciudadanos, los peticionarios, el CNE pueden saber cuándo estuvo o no el expediente en el despacho de manera exacta?

Definitivamente, esta incertidumbre hace que muchas veces no se pueda exigir a la Corte el cumplimiento del plazo constitucional, pues se escudan en la RSPCCC, que ellos mismo crearon, para tener más tiempo en la toma de decisiones.

74 RSPCCC. Artículos 9 y 85. Registro 613 Suplemento de 22 de octubre de 2015.
75 *Eiusdem.*
76 Código Orgánico General de Procesos. Artículo 141. Registro Oficial 506 Suplemento de 22 de mayo de 2015.

En justicia ordinaria, el cálculo de plazos suele ser claro, pues no se vale de disposiciones que desconocen las partes como la de saber dónde está el expediente para determinar si se suspendió el plazo o no. Así, el cálculo de plazos y términos constitucionales deben ser claros; caso contrario, existe incertidumbre de las partes en el proceso atentando contra la seguridad jurídica establecida en el artículo 82 de la Constitución[77].

El ejemplo más claro es la reciente consulta popular de 2018, resulta que la Corte Constitucional no se pronunció dentro de los veinte días de presentada la solicitud. Lenin Moreno envió las preguntas para su dictamen el dos de octubre de 2017, pasaron veinte días desde aquella fecha por lo que se aseguró que el dictamen se entendería favorable[78]. Stalin Raza ha establecido que si la Corte no se pronuncia dentro de los veinte días de presentada la solicitud, pierde la competencia para tratar la consulta popular y cualquier dictamen posterior no será válido[79].

El exjuez de la Corte Constitucional, Antonio Gagliardo, justificó que la Corte se basa en un reglamento interno para contabilizar el plazo; pese a ello, reconoce que la ley está por encima del reglamento[80]. Así mismo, la exjuez Nina Pacari estableció que no se pueden justificar los plazos por un reglamento[81].

De esta manera, las disposiciones del RSPCCC han sido consideradas como contrarias a la norma superior. La Corte no se puede escudar en un reglamento para incumplir los términos y plazos. Dichas disposiciones pueden mirarse como inconstitucionales al atentar contra la seguridad jurídica generando incertidumbre del cálculo de términos y plazos. Ante esto, es claro que la probabilidad que la misma Corte Constitucional declare inconstitucional una resolución creada por ellos, no es muy alta.

5. Conclusión: el gobierno de los jueces constitucionales

El gobierno de los jueces es "una expresión utilizada al inicio del siglo XX, [...] para criticar la jurisprudencia de la magistratura americana de tipo Federal, este pensamiento hace significar el poder que tienen los jueces en la vida institucional"[82]. Este concepto puede verificarse de cuatro maneras: (i) disponen de una parte del poder legislativo; (ii) tienen la posibilidad de iniciar de oficio ciertas acciones o controles como el de constitucionalidad; (iii) poseen la posi-

77 Constitución de la República del Ecuador. Artículo 73. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.
78 Maldonado, Carla. "La consulta popular está apegada a la Constitución y a la ley". *El Telégrafo*. 3 de diciembre de 2017, pár. 7-9.
79 Raza, Stalin. Citado en Maldonado, Carla. "La consulta popular está apegada a la Constitución y a la ley". *El Telégrafo*. 3 de diciembre de 2017, pár. 13.
80 Gagliardo, Antonio. Citado en Maldonado, Carla. "La consulta popular está apegada a la Constitución y a la ley". *El Telégrafo*. 3 de diciembre de 2017, pár. 15.
81 Pacari, Nina. Citada en Maldonado, Carla. "La consulta popular está apegada a la Constitución y a la ley". *El Telégrafo*. 3 de diciembre de 2017, pár. 17.
82 Garrido, Juan Antonio. *El gobierno de los jueces*. http://www.ilustrados.com/tema/8468/gobierno-jueces.html (acceso: 18/02/2018).

bilidad de aplicar principios vagos; y, (iv) la voluntad de los jueces puede irse en contra de la voluntad del legislador[83].

En el presente artículo, el gobierno de los jueces constitucionales se ha visto reflejado en varios aspectos. En primer lugar, respecto a alcance de la consulta popular por iniciativa ciudadanía, la Corte determinó que la enmienda constitucional no restringía derechos permitiendo que dicho procedimiento no sea sobre cualquier asunto; y, se faculte al legislador y a la misma Corte, establecer más excepciones y límites a la consulta popular por iniciativa ciudadana. De esta manera, cuando la Corte Constitucional decidió que procede la enmienda constitucional, fue indirectamente parte del poder legislativo que cambió la norma suprema reflejando el gobierno de los jueces constitucionales.

En segundo lugar, la Corte ha determinado, como regla jurisprudencial de aplicación obligatoria con efecto *erga omnes*, que las firmas para consulta popular por iniciativa ciudadana se presentan antes del control de constitucionalidad. Al no haber leyes jurídicas que establezcan de manera clara el procedimiento, la Corte utiliza sus facultades para emitir disposiciones obligatorias para todos los ciudadanos. Dichas disposiciones han afectado la eficacia del procedimiento de consulta popular. Evidentemente, esta es una manifestación de cierto poder legislativo, pues a pesar de ser una regla jurisprudencial, es una disposición que suerte efecto para todos, equivalente a una norma emitida por el poder legislativo. Por ello, esta es otra manifestación del gobierno de los jueces de la Corte.

Finalmente, la forma más evidente del gobierno de los jueces constitucionales es cuando, a través de crear reglamentos, pueden modifican los plazos establecidos en la Constitución y en la LOGJCC. Así, el gobierno de los jueces va más allá de establecer disposiciones en sus precedentes, sino también en sus resoluciones, en este caso en la RSPCCC.

Los temas de alcance constitucional de la consulta popular por iniciativa ciudadana, su procedimiento y el plazo para la emisión del dictamen constitucional han generado incertidumbres, pues sus decisiones no están sujetas a un control concreto, ni poseen legitimidad. Esto ha llevado al punto de determinar que la Corte ha limitado el derecho de participación ciudadana contraviniendo la democracia directa y con ello la Constitución, ¿cómo frenar el gobierno de los jueces de la Corte Constitucional, máximo órgano de interpretación y control de la Carta Magna?

Las soluciones ante esto pueden ser varias. En primer lugar, se debe garantizar la independencia e imparcialidad de los jueces constitucionales para evitar que la toma de decisiones sea libre de presiones políticas. En segundo lugar, es ne-

83 Troper, Michel. “Existe-t-il un concept de gouvernement de juges?”. *Gouvernement des juges er démocratie* (2001), p. 355.

cesario plantear la acción de inconstitucionalidad respecto al artículo 21 de la LOPC que establece un límite adicional para la consulta popular. Dicho límite no lo estable la constitución; así, la norma mencionada restringe el derecho de participación ciudadana.

En tercer lugar, es necesario reformar la LOGJCC que regula el control constitucional y el artículo 29 del Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria del Mandato. Esto en virtud de que el control que el CNE y la Corte hacen respecto al procedimiento de consulta popular, ha provocado que se obstaculice y vuelve ineficaz el ejercicio del derecho a la participación ciudadana.

En cuarto lugar, se debe plantear una acción de inconstitucionalidad del artículo 9 RSPCCC que altera la contabilidad de términos y plazos, produciendo incertidumbre e inseguridad jurídica de los ciudadanos. El conjunto de acciones mencionadas no solo buscará conseguir cambios concretos, sino que constituyen presión social y control a los jueces constitucionales. La única forma de evitar el gobierno de los jueces es la constante fiscalización y presión de los ciudadanos mediante los diversos mecanismo disponibles, como los mencionados.